



دولت



تهیه و تنظیم

مجلس



حقوق بودجه

تحلیل نظام حقوقی حاکم، تهیه، تصویب و تغییر
بودجه در آیین قانون اساسی و رویه شورای نگهبان
جمعی از نویسندگان



تغییر

رسیدگی و تصویب



شورای نگهبان



عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام
Iran. Laws. etc.

عنوان و نام پدیدآور: حقوق بودجه: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه شورای نگهبان / نویسندگان محمدصادق فراهانی... و دیگران؛ ناظران علمی هادی طحان نظیف و علی فتاح زیرفرقندی.

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰

مشخصات ظاهری: ج.
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۷-۹

وضعیت فهرست نویسی: فبا

بازداشت: نویسندگان محمدصادق فراهانی، کمال کدخدامرادی، مصطفی منصوریانعلیهادیراده، مهدی نورایی و امیر کشنگر.
عنوان دیگر: عنوان دیگر: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه های شورای نگهبان.

موضوع: بودجه -- قوانین و مقررات -- ایران

Budget -- Law and legislation -- Iran

بودجه برنامه های -- قوانین و مقررات -- ایران
Program budgeting -- Law and legislation -- Iran

بودجه ریزی

Budget process

شناسه افزوده: فراهانی، محمدصادق، ۱۳۷۲

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

رده بندی کنگره: KMH ۳۵۲۸

رده بندی دیویی: ۳۲۳/۵۵۰۳۲

شماره کتابشناسی ملی: ۸۷۵۲۷۱

اطلاعات رکورد کتابشناسی: ۱



پژوهشکده شورای نگهبان

عنوان: حقوق بودجه

(جلد نخست)

تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه

در آینه قانون اساسی و رویه شورای نگهبان

نویسندگان: محمدصادق فراهانی، کمال کدخدامرادی، مصطفی منصوریان، علی هادی زاده، مهدی

نورایی و امیر کشنگر

تحت نظارت: هادی طحان نظیف، علی فتاحی زفرقندی

طرح جلد: استودیو او

صفحه آرای: مهرداد زمانی

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۶۷-۹

چاپ: اول، زمستان ۱۴۰۰

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

آدرس: تهران، خیابان شهید مطهری، خیابان سرافراز، کوچه پنجم، پلاک ۱۱، پژوهشکده شورای نگهبان

nashr-rc.ir

Gcrrc.ac.ir



پیشگفتار.....	۱۳
فصل نخست : مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای.....	۱۷
درآمد.....	۱۹
۱. تعریف بودجه.....	۲۳
۱-۱. تعاریف موجود بودجه.....	۲۴
۱-۲. تعریف بودجه در قوانین.....	۲۹
۱-۳. تعریف مختار و مطلوب.....	۳۴
۲. مؤلفه‌های بودجه و آثار آن.....	۴۵
۱-۲. تخمینی بودن درآمدها و هزینه‌ها.....	۴۷
۱-۱-۲. ممنوعیت تصویب درآمدها، هزینه‌ها و احکام قطعی.....	۴۹
۱-۲-۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی.....	۵۱
۱-۲-۳. لزوم واقع بینانه بودن.....	۵۶
۲-۲. انحصار موضوع بودجه به منابع و مصارف کشور.....	۵۹
۱-۲-۲. ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی در بودجه.....	۶۶
۲-۲-۲. ممنوعیت وضع ساختارهای جدید.....	۶۷
۲-۲-۳. ممنوعیت ایجاد ساختار جایگزین.....	۷۰
۲-۲-۴. ممنوعیت تدبیر ساختارهای حقوقی موجود.....	۷۲
۲-۲-۵. ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا.....	۷۴
۲-۲-۶. ممنوعیت وضع قانون جدید دارای جنبه غیر مالی.....	۷۷
۲-۲-۷. ممنوعیت تنفیذ حیات حقوقی یک قانون دائمی برای یک سال مالی.....	۸۰
۳-۲. مدت دار بودن بودجه.....	۸۱
۱-۳-۲. عدم درج احکام دائمی در سند بودجه.....	۸۵
۲-۳-۲. لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی.....	۸۷
۲-۳-۳. عدم امکان تسری بودجه به سال مالی قبل.....	۹۱
۴-۳-۲. عدم کفایت عبارت ذیل قانون بودجه در خصوص محدودیت احکام به یک سال مالی.....	۹۲

۹۴	۵-۳-۲. عدم تأسیس ساختار مالی دائمی
۹۵	۴-۲. هدفمندی و برنامه‌ای بودن بودجه در راستای اهداف و سیاست‌های کشور
۹۸	۵-۲. تصویب توسط مراجع ذی صلاح
۹۹	جمع‌بندی
۱۰۳	فصل دوم: مفهوم دولت در اصل ۵۲ و اقتضانات آن در تهیه بودجه
۱۰۵	درآمد
۱۱۰	۱. هیئت وزیران به استناد اصل ۷۴ قانون اساسی
۱۱۲	۲. هیئت وزیران و رئیس‌جمهور به استناد اصول ۷۴ و ۱۲۶
۱۱۵	جمع‌بندی
۱۱۷	فصل سوم: صلاحیت نهادهای دولت در تهیه لایحه بودجه
۱۱۹	درآمد
۱۲۱	۱. استثنایپذیری صلاحیت دولت در تهیه بودجه
۱۲۳	۲. استثنایناپذیری صلاحیت دولت در تهیه بودجه
۱۳۱	جمع‌بندی
۱۳۳	فصل چهارم: محدودیت‌های شکلی حاکم بر صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه
۱۳۵	درآمد
۱۳۹	۱. محدودیت‌های شکلی مستخرج از اصل ۵۲ قانون اساسی
۱۳۹	۱-۱. زمان ارائه لایحه بودجه
۱۴۳	۲-۱. ترتیبات قانونی تهیه بودجه
۱۴۷	۳-۱. واحد و یکپارچه بودن لایحه بودجه
۱۵۱	۲. محدودیت شکلی مستخرج از اصل ۵۵ قانون اساسی
۱۵۴	جمع‌بندی
۱۵۷	فصل پنجم: اقتضانات فنی و ماهوی تهیه لایحه بودجه توسط دولت
۱۵۹	درآمد
۱۶۱	۱. الگوهای بودجه‌ریزی
۱۶۱	۱-۱. الگوهای ناظر به برآورد درآمدها

۱۶۴	۲-۱. الگوهای ناظر به برآورد هزینه ها.....
۱۷۱	۲. الگوی مطلوب بودجه ریزی از منظر قانون اساسی.....
۱۷۲	۲-۱. بودجه ریزی ناظر به بخش درآمدهای عمومی از منظر قانون اساسی.....
۱۷۳	۲-۲. بودجه ریزی ناظر به بخش هزینه های عمومی از منظر قانون اساسی.....
۱۷۵	۲-۳. بودجه ریزی چندسطحی جغرافیایی از منظر قانون اساسی.....
۱۸۱	جمع بندی.....
	فصل ششم: تحلیل استقلال بودجه ای قوه قضائیه در چهارچوب نظام حقوق اساسی
۱۸۳	جمهوری اسلامی ایران.....
۱۸۵	درآمد.....
۱۸۹	۱. الزامات مالی و بودجه ای استقلال قضایی.....
۱۹۳	۲. فروض مرتبط با نحوه تقدیم لایحه بودجه قوه قضائیه به مجلس.....
۱۹۵	۲-۱. صلاحیت قوه قضائیه در ارسال مستقیم بودجه پیشنهادی خود به مجلس.....
۱۹۷	۲-۲. صلاحیت دولت در ارسال بودجه قوه قضائیه به مجلس.....
۱۹۸	۲-۲-۱. صلاحیت عام دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه.....
۲۰۵	۲-۲-۲. عدم صلاحیت دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه.....
۲۰۹	۲-۲-۳. صلاحیت نسبی دولت در تغییر بودجه پیشنهادی قوه قضائیه.....
۲۱۱	جمع بندی.....
۲۱۳	فصل هفتم: گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور.....
۲۱۵	درآمد.....
۲۱۹	۱. رویکرد عدم جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه.....
۲۳۰	۱-۱. فلسفه قانون گذاری آزمایشی.....
۲۳۳	۲-۱. عدم تحقق «ضرورت» مندرج در اصل ۸۵ نسبت به قوانین بودجه.....
۲۳۵	۳-۱. استثنای بودن تفویض قانون گذاری و اکتفا به قدر متیقن در تفسیر آن.....
۲۳۷	۴-۱. تخصیص بودجه از مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی.....
۲۳۹	۲. رویکرد جواز تصویب آزمایشی قانون بودجه.....
۲۳۰	۱-۲. عدم تغایر فلسفه قانون گذاری آزمایشی با تصویب آزمایشی قانون بودجه.....

۲۳۱.....	۲-۲. تشابه بودجه و سایر قوانین به لحاظ اجرای آزمایشی
۲۳۶.....	۳-۲. شمول ضوابط عام و استثنایی قانون گذاری مجلس نسبت به قانون بودجه
۲۳۷.....	۴-۲. تحلیل عبارت «بعضی از قوانین».....
۲۳۸.....	جمع بندی.....
	فصل هشتم : دامنه کارکردی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب
۲۴۳.....	بودجه سالانه کل کشور
۲۴۵.....	درآمد
۲۴۹.....	۱. بایسته های رسیدگی به کلیات لایحه بودجه
۲۵۰.....	۱-۱. بایسته های رسیدگی به شکل و ساختار لایحه بودجه
۲۵۱.....	۲-۱. بایسته های رسیدگی به شاکله لایحه بودجه
۲۵۲.....	۱-۲-۱. عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی.....
۲۵۳.....	۲-۲-۱. رد کلیات لایحه بودجه فاقد شاکله صحیح و الزام دولت به اصلاح آن.....
۲۶۱.....	۲. بایسته های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه
۲۶۲.....	۱-۲. عدم ایجاد تغییر در موضوع لایحه بودجه
۲۶۳.....	۱-۱-۲. ممنوعیت تبدیل مفاد بودجه ای لایحه به مفاد غیر بودجه ای
۲۶۶.....	۲-۱-۲. ممنوعیت الحاق مفاد غیر بودجه ای به لایحه
۲۷۰.....	۲-۲. عدم ایجاد تغییر بنیادین در اجزای بودجه
۲۷۰.....	۱-۲-۲. ممنوعیت جایگزینی گزاره بودجه ای (الف) با گزاره بودجه ای (ب)
۲۷۶.....	۲-۲-۲. جواز تبدیل گزاره بودجه ای (الف) به گزاره بودجه ای (الف + ب).....
۲۷۸.....	۳-۲-۲. تبدیل گزاره بودجه ای (الف) به گزاره بودجه ای (الف. ب).....
۲۷۹.....	۴-۲-۲. حذف گزاره بودجه ای (الف)
۲۸۱.....	۵-۲-۲. الحاق بدوی گزاره ای بودجه ای به لایحه.....
۲۸۳.....	۳-۲. عدم اخلاص در ایفای وظایف نهادهای اساسی
۲۸۶.....	۴-۲. عدم اخلاص در برگزاری وقایع اساسی
۲۸۷.....	۵-۲. ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان.....
۲۸۹.....	جمع بندی.....

فصل نهم: گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور.....	۳۹۱
درآمد.....	۳۹۳
۱. رویکرد شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه.....	۳۹۷
۱-۱. فلسفه تصویب اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۳۹۸
۱-۲. اطلاق عبارت «لوائح قانونی» مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی.....	۳۰۰
۱-۳. قیاس لایحه بودجه با لوائح غیرمالی.....	۳۰۲
۱-۴. شمول ضوابط عام قانون گذاری نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۳
۲. رویکرد عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۵
۲-۱. عدم تحقق مسئله بار مالی نسبت به لایحه بودجه.....	۳۰۶
۲-۲. رویه عملی و نظریه مشورتی شورای نگهبان.....	۳۰۹
۲-۳. ماهیت اجرایی لایحه بودجه و اقتضائات آن.....	۳۱۶
جمع بندی.....	۳۲۰
فصل دهم: ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه.....	۳۲۳
درآمد.....	۳۲۵
۱. تغییر بودجه از سوی دولت.....	۳۲۹
۱-۱. احکام پیش بینی شده در قانون تنظیم، قانون الحاق (۱) و قانون الحاق (۲).....	۳۳۱
۱-۲. پیش بینی ردیف های متمرکز بودجه برای هزینه های پیش بینی نشده در قوانین بودجه.....	۳۴۰
۲. تغییر بودجه از سوی مجلس.....	۳۴۳
۲-۱. مؤلفه های قابل تغییر در قانون بودجه.....	۳۴۵
۲-۲. ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه.....	۳۴۸
۲-۱-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر سقف بودجه.....	۳۴۸
۲-۲-۲. ممنوعیت اعمال اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه.....	۳۵۲
جمع بندی.....	۳۵۹
فصل یازدهم: نگاهی تطبیقی به نظام حقوقی حاکم بر بودجه.....	۳۶۱
درآمد.....	۳۶۳
۱. سازمان و جایگاه قانون مدیریت بودجه عمومی در نظام های حقوقی.....	۳۶۹

۳۷۸	۱-۱. قوانین ارگانیک
۳۷۹	۲-۱. قوانین چهارجوبی
۳۷۹	۳-۱. قوانین موضوعه هم سطح با سایر قوانین عادی
۳۸۰	۴-۱. عدم پیش بینی قانون جامع یا خاص
۳۸۳	۲. بایسته های ماهوی قانون مدیریت بودجه عمومی
۳۸۵	۱-۲. اصول و تعاریف بودجه ریزی
۳۹۱	۲-۲. مقررات مربوط به تهیه، تنظیم و تصویب سند بودجه سالانه
۳۹۱	۲-۲-۱. ترتیبات مربوط به درآمدهای اختصاصی
۳۹۲	۲-۲-۲. ملاحظات مربوط به وجوه فرابودجه ای و معافیت های بخشودگی های مالیاتی
۳۹۶	الف. فرانسه
۳۹۸	ب. ژاپن
۴۰۰	ج. کره جنوبی
۴۰۳	د. نیوزلند
۴۰۴	هـ. اسپانیا
۴۰۷	و. بریتانیا
۴۰۹	ز. ایالات متحده آمریکا
۴۱۲	۲-۳. مقررات مربوط به ارائه متمم های بودجه
۴۱۲	۲-۴. تأسیس دفاتر بودجه ای مستقل
۴۱۳	۲-۵. استقراض دولت و صدور ضمانت نامه
۴۱۴	۲-۳. پیش بینی قواعد مالی
۴۲۱	۲-۴. صلاحیت های مقامات مسئول در فرایند بودجه ریزی
۴۲۲	۲-۵. درآمدها و تعیین اعتبارات
۴۲۸	۲-۶. اسناد ضمیمه قانون بودجه سنواتی
۴۳۲	بیانیه مخاطرات مالی:
۴۳۳	سیاست های نوین دولت:
۴۳۳	بیانیه های مالی مبتنی بر تعهد:

پیشگفتار

بودجه مهم‌ترین و اساسی‌ترین سند مالی و اداری سالانه کشور است و یکی از اصلی‌ترین ابزارها جهت برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت و کنترل فعالیت‌های دولت و سازمان‌های دولتی به شمار می‌رود. با توجه به برخورداری دولت از توان تخصصی، فنی و کارشناسی قابل توجه جهت تخمین و برآورد درآمدها و هزینه‌های عمومی، قانون‌گذار در اصل ۵۲ قانون اساسی، رسالت تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه را بر عهده «دولت» نهاده است. علاوه بر آن، در همان اصل، تکلیف «رسیدگی و

www.ketab.ir

تصویب» بودجه نیز در صلاحیت «مجلس شورای اسلامی» قرار گرفت. با این حال، علی‌رغم پیش‌بینی اصل ۵۲ قانون اساسی از ابتدای استقرار نظام حقوقی و تنظیم روابط بودجه‌ای قوا در آن، چالش‌های قابل‌توجهی - به خصوص در میان دولت و مجلس و بین دولت و قوه قضائیه - نسبت به مسائل بودجه‌ای در عرصه حکمرانی به وقوع پیوست که ضرورت مذاقه هرچه بیشتر نسبت به مسائل اقتصادی - مالی قانون اساسی را بیش از پیش نمایان می‌سازد. صدور سه نظر تفسیری با موضوع بودجه در سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۸ و ۱۳۹۴ تأییدی بر همین ادعا است. اثر پیش‌رو با هدف تحلیل و بررسی چالش‌های مربوط به تهیه، تصویب و تغییر بودجه در نظام حقوقی ایران و انجام مطالعات تطبیقی در خصوص آن، در دستور کار گروه مطالعات بنیادین پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفت. بدین منظور، روند نگارش این مجموعه در چند مرحله طراحی گردید.

در گام نخست ضمن استخراج شاخص‌های محوری آن، «مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای» مورد شناسایی و ارزیابی قرار گرفت. در مرحله دوم ابعاد مختلف صلاحیت دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه ذیل پنج محور «مفهوم دولت در اصل ۵۲ و اقتضائات آن در تهیه بودجه»، «صلاحیت نهادی دولت در تهیه لایحه بودجه»، «محدودیت‌های شکلی حاکم بر صلاحیت دولت در تهیه لایحه بودجه»، «اقتضائات فنی و ماهوی تهیه لایحه بودجه از سوی دولت» و «تحلیل استقلال بودجه‌ای قوه قضائیه» تشریح شد. در مرتبه سوم نیز زوایای صلاحیت مجلس در رسیدگی، تصویب و تغییر بودجه

ذیل چهار محور «گستره نهادی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور»، «دامنه کارکردی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور»، «گستره موضوعی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور» و «ضوابط حاکم بر تغییر قانون بودجه» تحلیل گردید و سرانجام در نوبت چهارم و پایانی، ابعاد مختلفی که در بخش های پیشین بررسی و ارزیابی شده بودند، مورد مطالعه تطبیقی قرار گرفتند.

کتاب حاضر از سایر تألیفات بشری خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از همه صاحب نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می شود تا با بیان کاستی های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن را در چاپ های بعدی فراهم آورند.

www.ketab.ir